



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 16/2012.

Em 26 de setembro de 2012.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 581, de 20 de setembro de 2012, que *"Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO; autoriza a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização de taxa de juros nas operações de crédito para investimentos no âmbito do FDCO; altera as Leis nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que tratam das operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A., e dá outras providências."*

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Com base no art. 62 da Constituição Federal a Presidente da República submete ao Congresso Nacional, a Medida Provisória nº 581, de 20 de setembro de 2012 (MP 581/2012), que *"Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO; autoriza a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização de taxa de juros nas operações de crédito para investimentos no âmbito do FDCO; altera as Leis nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que tratam das operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A., e dá outras providências"*.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *"análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União"*.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2 Síntese da medida provisória

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos nº 44-2012 MI/MF, de 11 de setembro de 2012, que instrui a proposição, a medida provisória: a) dispõe sobre Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO); b) autoriza o Conselho Monetário Nacional (CMN) a promover ajustes nos encargos financeiros e bônus de adimplência dos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO); c) define as condições para que os bancos administradores desses Fundos realizem renegociações de dívidas pelos encargos financeiros de normalidade; d) estabelece a remuneração que os bancos administradores dos Fundos Constitucionais fazem jus em todas as operações realizadas com recursos desses Fundos no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e; f) autoriza a concessão de crédito à Caixa Econômica Federal – CAIXA e ao Banco do Brasil S.A. – BB, nos valores respectivos de até R\$ 13,0 bilhões e até R\$ 8,1 bilhões, em condições financeiras e contratuais a serem definidas por parte deste Ministério da Fazenda, bem como estabelece outras medidas de fortalecimento da estrutura de capital das referidas instituições financeiras.

Para tornar o processo de aplicação dos recursos do FDCO ágil e efetivo a Medida Provisória propõe um modelo operacional em que os desembolsos do Fundo sejam transformados em ativos financeiros contra os bancos operadores, os quais suportarão os riscos das operações realizadas. Dessa forma, o resultado primário do Tesouro Nacional será desonerado dos efeitos dos investimentos, com flexibilidade do fluxo financeiro para os projetos de investimentos aprovados, visto que tais recursos estarão imunes às necessidades da política fiscal quanto à geração de superávit primário.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A participação do FDCO nos projetos de investimentos na área de atuação da SUDECO será dada por meio de apoio financeiro reembolsável, mediante concessão de empréstimos realizados pelos bancos definidos como seus agentes operadores, os quais assumirão integralmente os riscos destas operações e passarão a ser remunerados com taxas de juros a serem definidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN.

Ainda de acordo com a Exposição de Motivos, com o objetivo de evitar que o aumento da remuneração dos bancos, decorrente da transferência do risco das operações realizadas com recursos do FDCO para seus agentes operadores, onere o tomador final do crédito, é necessário autorizar a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização da taxa de juros nas operações de crédito para investimentos no âmbito do referido Fundo.

Com relação à autorização ao CMN para promover ajustes nos encargos financeiros e bônus de adimplência dos financiamentos do FCO, FNE e FNO, a Exposição de Motivos destaca as mudanças trazidas pelo Plano Brasil Maior e pelo Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (BNDES-PROGEREN).

No Plano Brasil Maior a taxa de juros para grandes empresas caiu de 8,7% para 7,3% a.a. e, para micro, pequenas e médias empresas, de 6,5% para 5,5% a.a. O BNDES unificou, ainda, em 4% a.a. as taxas de juros dos financiamentos à inovação. No BNDES-PROGEREN, que tem por objetivo dar apoio financeiro às empresas para capital de giro, as taxas de juros passaram do intervalo de 10,5% a 13% a.a. para o intervalo de 9% a 11,5% a.a..

Essas medidas reduziram a atratividade dos financiamentos dos Fundos Constitucionais em relação aos do BNDES. Tendo em vista que os encargos financeiros dos Fundos Constitucionais, principalmente nas operações de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

investimento, encontram-se superiores aos dos créditos concedidos com recursos do BNDES e, portanto, em desacordo com o estabelecido pelo § 1º do artigo 2º da Lei nº 7.827/1989, torna-se necessária a redução dos encargos atualmente definidos para os Fundos Constitucionais.

Nesse sentido, considerando que os parágrafos 3º e 4º do artigo 1º da Lei nº 10.177/2001 somente autorizam ajustes nos encargos dos Fundos Constitucionais em janeiro de cada ano e, mesmo assim, limitados à variação da TJLP no período, a presente Medida Provisória visa autorizar o CMN a, sempre que necessário, promover alterações nos encargos financeiros dos Fundos Constitucionais, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional, observando as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A MP 581/2012 também autoriza o CMN a estabelecer o bônus de adimplência, único, comum para todos os mutuários, independente da região em que se localizam seus empreendimentos. A proposta permite a renegociação das operações dos empreendimentos rurais e urbanos beneficiados com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, com a dispensa dos encargos por inadimplemento e multas judiciais previstos nos instrumentos de crédito.

A Medida Provisória visa permitir, ainda, que o CMN estabeleça a remuneração que os bancos administradores dos Fundos Constitucionais fazem jus em todas as operações realizadas com recursos desses Fundos no âmbito do PRONAF, com a metodologia do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), estabelecida pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005.

Por fim, a MP 581/2012 objetiva constituir fonte adicional de recursos para atendimento à forte demanda por empréstimos e financiamentos nas áreas de atuação da CAIXA e do BB.

Em relação à CAIXA, os recursos aportados sob a forma de concessão de crédito, limitado ao montante de R\$ 3,0 bilhões, serão destinados ao financiamento



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de material de construção e de bens de consumo duráveis, às pessoas físicas, sendo que, no caso do financiamento de bens, exclusivamente para o público da Faixa I do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Além disso, R\$ 3,8 bilhões serão destinados ao financiamento de projetos ligados à infraestrutura.

Adicionalmente, propõe-se crédito de até R\$ 6,2 bilhões destinados à CAIXA, sem vinculação específica, cuja remuneração ao Tesouro Nacional será compatível com o seu custo de captação.

No caso do BB, os recursos aportados sob a forma de concessão de crédito serão destinados ao financiamento de operações de investimento rural e agroindustrial, tendo em vista a atuação do banco como principal agente do governo no fomento desse setor. A concessão dos recursos faz-se necessária, já que as fontes tradicionais de financiamento deste segmento, como a poupança e o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, não são suficientes, em função do crescimento dos desembolsos para o Plano Safra 2012/2013.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

A Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal. Os artigos que tratam da geração da despesa determinam:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Quanto às despesas geradas pelos arts. 1º a 8º da Medida Provisória sob análise, a Exposição de Motivos destaca que a subvenção econômica corresponderá ao diferencial entre a remuneração a que farão jus as instituições financeiras oficiais federais, na qualidade de agentes operadores do Fundo de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO, e os encargos cobrados do tomador final do crédito. A estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a proposição, assim como nos dois subseqüentes, não é apresentada. O Poder Executivo registra, entretanto, que o montante dessas despesas de equalização será limitado anualmente pela Lei Orçamentária Anual e as condições para sua execução serão definidas pelo CMN e pelo Ministério da Fazenda.

As alterações propostas no art. 9º permitem ao CMN estabelecer as condições para os bancos administradores dos Fundos Constitucionais renegociarem dívidas em função de inadimplemento, o que poderá gerar despesas para a União, não detalhadas na Exposição de Motivos.

A reformulação da legislação nas operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, proposta no art. 10, poderá elevar o custo para os Fundos Constitucionais, em função do aumento da remuneração das instituições financeiras que operam segundo a metodologia do PNMPO, instituído pela Lei nº 11.110/2005. Essas despesas não estão detalhadas na Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória.

No art. 12 da Medida Provisória o crédito poderá ser concedido mediante a emissão, sob a forma de colocação direta à CAIXA e ao BB, de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, cujas características serão definidas oportunamente pelo Ministro de Estado da Fazenda. O procedimento pode gerar despesas para a União, não detalhadas na Exposição de Motivos, pois a remuneração dos recursos poderá ser calculada com critérios diversos do custo de captação.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 581, de 20 de setembro de 2012, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Assinatura manuscrita de Joaquim Ornelas Neto, com uma linha decorativa ondulada no final.

Joaquim Ornelas Neto
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos